

Az Európa Tanács és az Európai Unió közti szorosabb együttműködés: a kisebbségvédelem új útja?

Várhatóan az áprilisi plenáris ülésén szavaz az Európai Parlament Vincze Loránt erdélyi magyar EP-képviselőnek az EU és Európa Tanács közti intézményi kapcsolatról szóló jelentéséről. A dokumentum szerint létre kell hozni egy mechanizmust, amely nem csupán a jogállamiságot, de az EU egyéb alapvető értékeinek érvényesülését is vizsgálja, így különösen a kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartását.

Az EP Alkotmányügyi Bizottsága (AFCO) február 28-án hagyta jóvá Vincze Loránt (EPP) jelentését.¹ Az április 17-i strasbourgi plenáris ülésre szavazásra előterjesztett dokumentumot olyan állásfoglalás formájában fogadhatja el az Európai Parlament, amely bár nem bír kötelező erővel, egy politikai relevanciával rendelkező felhívás az unió többi intézménye és tagállamai számára.

Az Európa Tanács mint a demokráciáért, jogállamiságért és emberi jogokért fellépő regionális nemzetközi szervezet és az EU közti szorosabb kapcsolat nem új keletű kérdés; a két szervezet közti együttműködés jogalapja a Lisszaboni Szerződés, amely jogilag kötelezte az EU-t az ET keretén belül elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE) való csatlakozásra [EUSz 6. cikk (2) bekezdés], továbbá az EUMSz 220. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az unió megfelelő együttműködési formákat épít ki az Európa Tanáccsal. A két szervezet vezetői 2007-ben továbbá egy együttműködési megállapodást is aláírtak a kapcsolatok szorosabbra fonásáról.²

Az EU–ET közti együttműködés kardinális kérdése az EU EJEE-hez való csatlakozása, amely nem pusztán javaslat az EP részéről, hanem a Szerződésekben eredő jogi kötelezettség. Bár az EUSz 6. cikk (2) bekezdése értelmében az EU csatlakozik az EJEE-hez, ez nem történik meg a jog erejénél fogva. A 2010-es évek elején elsősorban az Egyesült Királyság és Franciaország ellenvetései megakasztották a ratifikációs folyamatot,³ az Európai Unió Bíróságának

¹ Európai Parlament [é. n.].

² The Council of Europe – European Union 2007.

³ Európai Parlament 2012.

2014. decemberben elfogadott 2/13 sz. véleménye pedig több évre levette a kérdést a napirendről. A Bíróság véleménye szerint az EU csatlakozása az EJE-hez ellentétes az uniós joggal, mivel az unió külső, a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) ellenőrzése alá kerülne.⁴ A csatlakozást követően ugyanis lehetővé válna, hogy az uniós polgár magánszemélyek közvetlenül az unió intézményeit idézzék az EJEB elé az egyezmény tiszteletben tartásának elmulasztásáért. A Bíróság aggályai tehát elsősorban az uniós jog értelmezésére vonatkozó, saját kizárólagos hatáskörével voltak kapcsolatosak. A Bíróság továbbá megjegyezte, hogy a csatlakozásnak megfelelően az EJEB hatáskörrel rendelkezne a közös kül- és biztonságpolitikai intézkedések elbírálásánál is, amelyek az Európai Unió Bírósága felülvizsgálatán is kívül esnek. A csatlakozási tárgyalások 2020 szeptemberében indultak újra. A Bíróság által megállapított problémák túlnyomó részére már adtak választ, azonban a közös kül- és biztonságpolitika bírósági ellenőrzése a fennmaradó problémák közé tartozik.

A jelentés több olyan javaslatot tartalmaz, amelyek elfogadása új utat nyitna az európai uniós kisebbségvédelemben és kisebbségi érdekérvényesítésben, ideértve a nemzeti kisebbségeket és a határon túli magyarokat is.

Ezek közül kiemelendő, hogy a jelentés értelmében az Európai Parlament megismétli a 2016-ban és 2020-ban elfogadott állásfoglalásokban megfogalmazott álláspontját, miszerint létre kell hozni egy, az EUSz 2. cikkében meghatározott valamennyi értékre kiterjedő, a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok védelmét szolgáló uniós mechanizmust.⁵ A jelentés hozzáteszi, hogy az EU-nak az Európa Tanács szerveinek az emberi jogokkal és a kisebbségekhez tartozó személyek emberi jogaival kapcsolatos szakértelmére és folyamataira kell építenie.

A jelenlegi gyakorlatban a jogállamiság mint az EU egyik alapvető értéke kiemelt szerepet élvez az uniós jogban és politikában, gondoljunk a különböző jogállamisági mechanizmusokra és a Bizottság éves jogállamisági jelentésére. Az EUSz 2. cikke azonban további értékeket is meghatároz, amelyek az elmúlt években sokkal kevesebb figyelmet kaptak, így különösen az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartása. Egy ilyen mechanizmus azt jelenthetné, hogy a kisebbségek, így a nemzeti kisebbségek jogainak tagállami érvényesülése is uniós ellenőrzési mechanizmusok részét képezné. Ez sajátos érdekérvényesítési lehetőséget jelentene

⁴ Bíróság 2/13. sz. véleménye.

⁵ Európai Parlament 2016; 2020.

a határon túli, elsősorban a felvidéki és erdélyi magyarok számára Szlovákia és Románia ellenőrzése során. Egy ilyen mechanizmus lehetőséget jelenthetne a felvidéki és erdélyi magyar érdekvédelmi szervezetek és jogvédők számára, hogy a magyar közösségeket érő jogsértéseket hatékonyabban megjelenítsék az uniós szintén, és az EU ekképpen nyomást gyakoroljon Szlovákiára és Romániára a kisebbségek jogainak tiszteletben tartása érdekében.

A jelentés értelmében az EP határozottan úgy véli, hogy – a kisebbségek védelme mint az egész EU-ban érvényes közös, általános elv iránti elkötelezettség okán – az Európai Uniónak a jogállamiság és az alapvető jogok EU-n belüli nyomon követésének részévé kell tennie a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény normáit. A Keretegyezmény a délszláv háború hatására az Európa Tanács keretén belül 1995-ben elfogadott dokumentum, amely egyben az egyetlen jogi kötőerővel bíró átfogó nemzetközi kisebbségvédelmi szerződés. Bővítési és szomszédsági politikájában az unió már eddig is nagymértékben támaszkodott az Európa Tanács szakértelmére. A mostani javaslat tehát azt szorgalmazza, hogy az EU ugyanezt alkalmazza a tagok vonatkozásában is.

A jelentés továbbá ismételten felhívja az Európai Uniót, hogy csatlakozzon a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményhez és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájához, valamint szorosabb jogi kapcsolatokat szorgalmaz az EU és az Európa Tanács között a kisebbségi jogok területén. A Keretegyezményhez és a Nyelvi Kartához való EU-csatlakozás egy régi felvetés, amelyet azonban beárnyékol, hogy a Keretegyezményt az EU tagállamai közül Franciaország nem írta alá, míg Belgium, Görögország és Luxemburg aláírta, de nem ratifikálta; a Nyelvi Kartát pedig nem írta alá Belgium, Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Görögország, Írország és Portugália, illetve aláírta, de nem ratifikálta Franciaország, Olaszország és Málta.⁶ Az EU tagállamainak jelentős részében tehát különösen az utóbbi dokumentum nem bír jogi kötőerővel, így legalábbis kérdéses, hogy az EU csatlakozása ezen egyezményekhez mennyire tekinthető életszerűnek.

Bár az Európai Uniónak főszabály szerint nincs hatásköre a nemzeti kisebbségek védelmére, az uniós jogban – a korábban hivatkozott EUSz 2. cikkén túl – vannak olyan jogszabályhelyek, amelyek felhívhatók a nemzeti kisebbségek védelmére. Különösen ilyen a kulturális sokféleség védelme, amelybe a nemzeti kisebbségek kulturális sajátosságainak, így nyelvüknek a védelme is beletartozik. A jelentés ennek megfelelően hangsúlyozza az együttműködés

⁶ Council of Europe [é. n. a]; [é. n. b].

fontosságát a regionális és kisebbségi nyelvek és kultúrák előmozdításában és védelmében. Rámutat továbbá, hogy az unió nem tud eredményesen e cél elérésére törekedni az Európa Tanács szerveivel való megfelelő koordináció nélkül, ezen a területen pedig a leginkább mérvadó ellenőrzés Európában a Nyelvi Kartájának keretében folyik, amely a legfontosabb, egész Európára kiterjedő jogi referenciakeret. A jelentés továbbá leszögezi, hogy rendszeres konzultációt kell tartani a Bizottság és az Európa Tanács megfelelő szervezeti egységei között, különösen a Bizottság és a Nyelvi Kartája Szakértői Bizottsága közötti szorosabb együttműködés lenne indokolt, amelynek révén horizontálisan jobban azonosíthatók lennének a több országot érintő, EU-szerte tapasztalható problémás területek, és ezekre uniós támogatással lehetne megtalálni a lehetséges megoldást.

Amennyiben az Európai Parlament plenáris ülése elfogadja a jelentést, az bár nem kötelezi az uniót az abban foglaltakra, egy újabb erős politikai üzenet lehet az EU vezetése számára, és ekképpen az uniós kisebbségvédelmi törekvések fontos referenciapontjává válik. Ahogy a jelentés is kifejti, az Európa Tanács az egyetlen páneurópai kormányközi szervezet, amely jogi eszközöket és mechanizmusokat biztosít a kisebbségek védelméhez Európában. Az Európa Tanács kisebbségvédelmi normáinak alkalmazása nem új felvetés, a politikai realitásokkal azonban továbbra sem feltétlenül egyeztethető össze.

Életszerűbb felvetésnek tűnik a kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartására mint az EUSz 2. cikk szerinti uniós alapértékre is kiterjedő ellenőrzési mechanizmus létrehozása. Vannak azonban jelentős aggályok a Bizottság ilyen természetű ellenőrzési mechanizmusaival kapcsolatban azok politikai természete okán, gondolván itt elsősorban a jogállamisági jelentésekre. Ráadásul az EU–ET közti szorosabb együttműködés nem csupán a nemzeti kisebbségek jogainak, hanem egyéb alapjogoknak is a szorosabb figyelemmel követését eredményezné. Jogos az az aggály is, hogy ha a Bizottság az elmúlt években rendre lesöpörte az asztalról a nemzeti kisebbségek védelmére irányuló kezdeményezéseket, illetve általában véve elzárkózott a nemzeti kisebbségek védelmétől,⁷ egy ilyen ellenőrzési mechanizmus miért jelentene érdemi változást a testület kérdéssel kapcsolatos hozzáállásában. Ezzel együtt a mechanizmus egy sajátos, eddig nem létező érdekérvényesítési lehetőséget jelentene a nemzeti kisebbségek és a határon túli magyarok számára az őket érő jogsértések hatékonyabb megjelenítésére az Európai Unióban, ez pedig

⁷ TÁRNOK 2021.

hosszú távon a jelenleg uralkodó elutasító politikai hozzáállás megváltozását eredményezheti.

2023. április 3.

Felhasznált irodalom

- Bíróság 2/13. sz. véleménye, 2014. december 18. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160882&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3632696>
- Council of Europe [é. n. a]: *Chart of Signatures and Ratifications of Treaty 148*. Online: www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyid=148
- Council of Europe [é. n. b]: *State Parties to the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Online: www.coe.int/en/web/minorities/etats-partie
- Európai Parlament (2012): *Az EU csatlakozása az EJE-hez és az EJEB reformja*. Parlamenti kérdés, O-000032/2012, 2012. február 8. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/O-7-2012-000032_HU.html?redirect
- Európai Parlament (2016): *Az Európai Parlament 2016. október 25-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról*. P8_TA(2016)0409. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0409_HU.html
- Európai Parlament (2020): *Az Európai Parlament 2020. október 7-i állásfoglalása a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról*. P9_TA(2020)0251. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0251_HU.html
- Európai Parlament [é. n.]: *2022/2137(INI) – Institutional Relations Between the EU and the Council of Europe*. Online: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2022/2137\(INI\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2022/2137(INI)&l=en)
- TÁRNOK Balázs (2021): Újabb pofon a nemzeti kisebbségeknek és az európai értékekbe vetett hitnek az Európai Bizottságtól. *Ludovika.hu*, 2021. július 13. Online: www.ludovika.hu/blog/ot-perc-europa-blog/2021/07/13/ujabb-pofon-a-nemzeti-kisebbsenek-es-az-europai-ertekekbe-vetett-hitnek-az-europai-bizottsagtol/
- The Council of Europe – European Union (2007): *Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union*. Online: <https://rm.coe.int/16804e437b>